Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

34 215 EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240

HC[1]

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Europees actieplan mensensmokkel
Fiche 2: Werkdocument afnemen vingerafdrukken

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

[1] Deze letters hebben alleen betrekking op 22 112.

kst-22112-HC
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Fiche 1: Mededeling Europees actieplan mensensmokkel

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de regio's: EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015–2020)

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 mei 2015

c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 285

d) *Eur-lex*
http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteId=1&year=2015&number=285&version=F&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC&language=nl

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*
JBZ-raad

g) *Eerstverantwoordelijke ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

Een van de prioriteiten van de Europese migratie-agenda is de bestrijding van migrantensmokkel om uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en illegale migratie minder aantrekkelijk te maken. Ook in de Europese veiligheidsagenda van 28 april 2015 wordt samenwerking bij de aanpak van migrantensmokkel – zowel binnen de EU als met derde landen – aangemerkt als een prioriteit bij de bestrijding van georganiseerde criminele netwerken. In het Europese actieplan mensensmokkel worden specifieke maatregelen beschreven die nodig zijn om op dit gebied uitvoering te geven aan de twee agenda's. Het actieplan bevat concrete maatregelen voor het bestrijden en voorkomen van mensensmokkel met volledige inachtneming en bescherming van de mensenrechten van migranten. Het is gebaseerd op een multidisciplinaire aanpak waarbij verschillende actoren op verschillende niveaus (regionaal, nationaal, Europees en internationaal) een rol spelen.

De Europese Commissie heeft maatregelen voorgesteld op vier strategische doelen:

1. *Een krachtigere politiële en justitiële respons:*
De Commissie richt zich op het verstoren van het *business model* van criminele groepen en de vervolging van daders door lidstaten beter in staat te stellen smokkelnetwerken op te sporen en op te rollen. Ook zal het voorstellen doen voor het verbeteren van bestaande EU-regelgeving ten aanzien van mensensmokkel.
2. *Beter verzamelen en delen van informatie:*
De Commissie acht het verzamelen en delen van informatie cruciaal voor een effectieve aanpak en geeft aan EU-agentschappen te zullen versterken, waarbij Europol's Joint Operational Team (JOT) Mare zal fungeren als spil in het netwerk.

3. *Preventie van mensensmokkel verbeteren en kwetsbare migranten helpen:*
   In de mededeling geeft de Commissie aan voorlichting en preventiecampagnes uit te willen voeren ter preventie van mensensmokkel, waarbij de risico's van mensensmokkel worden benadrukt. De Commissie beoogt verdere ondersteuning van kwetsbare groepen en ondersteuning van de private sector.
4. *Beter samenwerken met derde landen:*
   De Commissie wil de onderliggende oorzaken van mensensmokkel aanpakken door de samenwerking op EU-niveau met derde landen te verbeteren. De EEAS en de Commissie zullen bilaterale en regionale kaders met relevante partners starten of verbeteren om mensensmokkel aan te pakken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De aanpak van mensensmokkel is ook een prioriteit van dit kabinet. In de kabinetsappreciatie op de migratieagenda van 28 mei jl. heeft het kabinet zijn standpunten om mensensmokkel te bestrijden uiteengezet. Het kabinet is van mening dat voor een effectieve aanpak van mensensmokkel een integrale benadering noodzakelijk is. In dit verband onderschrijft het kabinet de keuze van de Europese Commissie voor een multidisciplinaire aanpak, waarin de verschillende actoren en instellingen een rol vervullen.

Het kabinet benadrukt dat de samenwerking met derde landen op dit terrein essentieel is. Het kabinet vindt dat derde landen ook een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van mensensmokkel. Het kabinet vindt daarnaast dat de Commissie en lidstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben in het bewaken van de voortgang van de implementatie van de maatregelen uit het Actieplan mensensmokkel.

In algemene zin vindt het kabinet dat er onvoldoende aandacht is voor de interne dimensie van mensensmokkel. Smokkel houdt niet op op het moment dat derdelanders van buiten naar binnen de EU zijn gesmokkeld. Ook binnen de EU vindt smokkel plaats. Nederland heeft direct met die problematiek te maken als het gaat om migranten die via Hoek van Holland naar het Verenigd Koninkrijk worden gesmokkeld. Het kabinet is van mening dat de strategie ook moet toezien op secundaire smokkelstromen. Daarbij kan langs dezelfde strategische doelen worden gewerkt, maar is daarnaast ook een betere samenwerking nodig binnen de EU, tussen de EU agentschappen zoals Frontex en Europol en nationale autoriteiten van lidstaten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling inzake het Europese actieplan mensensmokkel en steunt in het algemeen de multidisciplinaire aanpak van mensensmokkel. Deze aanpak komt overeen met de Nederlandse integrale aanpak van mensensmokkel. Voor de implementatie van de maatregelen is een helder tijdpad en monitoringsproces noodzakelijk. Het kabinet vindt dat deze belangrijke aspecten ontbreken in het EU-actieplan mensensmokkel. Het kabinet zal zich bij de bespreking inzetten voor een duidelijk tijdpad en dito afspraken over de monitoring van de implementatie. Het kabinet acht het ook van belang dat de beschikbare Europese financiële middelen en capaciteiten van de Europese agentschappen helder zijn.

Een krachtiger politiële en justitiële respons

Het kabinet is in het algemeen voorstander van het versterken van de politiële en justitiële respons. Het kabinet kijkt dan ook uit naar de herziening van de EU-wetgeving inzake migrantensmokkel. Bij de herziening van dit wetgevingspakket wil het kabinet graag de mogelijkheden van verdere uniformering van sancties op mensensmokkel bezien, waaronder in dit specifieke geval de verdere onderlinge uniformering van strafhoogtes. Het kabinet steunt het voorstel om het instrument van financieel rechercheren proactief in te zetten in de aanpak van mensensmokkel. Door actief in te zetten op het volgen van de geldstromen en om de winsten van de smokkelaars af te nemen wordt een extra barrière gecreëerd waardoor mensensmokkel minder aantrekkelijk wordt. Ook steunt het kabinet het voornemen een contactpunt op het terrein van mensensmokkel in de lidstaten op te zetten. Nederland heeft al een nationaal contactpunt, namelijk het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Verder onderschrijft het kabinet dat de operationele samenwerking kan worden verbeterd door de inrichting van een contactgroep van EU-agentschappen en een thematische werkgroep binnen Eurojust. Het kabinet acht het wel wenselijk dat er meer duidelijkheid komt over de vraag om welke agentschappen het gaat, welke specifieke informatie zal worden gedeeld en binnen welk juridisch kader dit zal plaatsvinden.

Het kabinet acht het van belang dat criminele mensensmokkelnetwerken actief worden opgespoord en ontmanteld. In dit verband worden de voorstellen voor het opstellen van lijsten van verdachte vaartuigen en volgen/monitoren van deze vaartuigen door het kabinet ondersteund. Zoals in de kabinetsappreciatie van 28 mei jl. is aangegeven steunt het kabinet het voorstel om vaartuigen onbruikbaar te maken mits hiervoor een duidelijk volkenrechtelijk mandaat is.

Beter verzamelen en delen van informatie

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Europese Commissie dat informatiedeling en een actueel intelligence beeld essentieel zijn voor een doeltreffende aanpak van mensensmokkel. Het kabinet is dan ook voorstander van de voorgestelde maatregelen om dit doel te bereiken, zoals het verder ontwikkelen van het Eurosurnetwerk, het Africa-Frontex inlichtingennetwerk (AFIC), het uitbouwen van Europolproject JOT-Mare en uitbreiding van de opsporing van door smokkelaars gebruikte internetcontent door Europol. Het kabinet vindt wel dat deze maatregelen moeten worden uitgevoerd binnen het bestaande juridisch kader en daarbij de privacyaspecten in acht moeten worden genomen. Verder is het kabinet benieuwd naar de herziening van de Verordening netwerk immigratieverbindingsfunctionarissen (ILO). Het kabinet meent dat het ILO-netwerk kan worden versterkt en dat de EU- en Frontex-verbindingsfunctionarissen hierin een belangrijke rol kunnen vervullen, zeker als het gaat om informatie-uitwisseling en coördinatie. De taken van de verschillende verbindingsfunctionarissen moeten wel complementair zijn aan elkaar.

Preventie van mensensmokkel verbeteren en kwetsbare migranten helpen

Het kabinet is net als de Europese Commissie van mening dat preventie een belangrijk aspect is in de aanpak van mensensmokkel. De maatregelen op het terrein van voorlichting en preventiecampagnes worden dan ook door het kabinet ondersteund. Hoewel het kabinet de uitgangspunten om de terugkeer van gesmokkelde migranten te bevorderen in beginsel ondersteunt, heeft het kabinet wel voorwaarden bij de uitbreiding van het

mandaat van Frontex. Een uitbreiding van het mandaat moet complementair zijn aan de terugkeeractiviteiten van de lidstaten zelf, en niet daarvoor in de plaats komen. Tevens is het succes van een grotere rol voor Frontex bij terugkeer mede afhankelijk van de bereidheid van derde landen om hier aan mee te werken. Terugkeer zou daarom een hoge prioriteit moeten krijgen binnen de Europese Unie. Verder vraagt het kabinet zich af of een evaluatie van het EU-rechtskader inzake Schengen Informatie Systeem (SIS) wel noodzakelijk is voor een betere registratie van terugkeerbesluiten in het SIS. Het kabinet meent dat deze registratie mogelijk is op basis van de Terugkeerrichtlijn. Hoewel het kabinet voorstander is van een hardere aanpak van illegale arbeid, heeft het kabinet een voorbehoud ten aanzien van het voorstel om streefcijfers vast te stellen voor het aantal inspecties dat jaarlijks moet worden verricht in de economische sectoren waarin illegale tewerkstelling het meest voorkomt.

Verder heeft het kabinet begrip voor het standpunt van de Europese Commissie dat kwetsbare groepen de nodige bijstand en bescherming moeten krijgen. Het kabinet is dan ook benieuwd naar de effectbeoordeling van richtlijn 2004/81/EG[2]. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het kabinet vooralsnog geen voorstander is van een zelfstandige verblijfstitel van gesmokkelde migranten in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten, gelijk aan slachtoffers van mensenhandel. Hoewel gesmokkelden soms in schrijnende situaties belanden is hier volgens het kabinet sprake van een ander uitgangspunt.

Het kabinet staat positief tegenover voorstellen om terug- en overnameonderhandelingen te openen met de belangrijkste landen van herkomst en transit van illegale migranten. Het is van belang dat de lijst van belangrijkste landen van herkomst in nauw overleg met de lidstaten tot stand komt. Verder is het kabinet voorstander van het ontwikkelen van een handboek voor preventie van mensensmokkel voor de private sector. In de integrale aanpak van mensensmokkel hebben deze partijen ook een belangrijke rol. Het kabinet acht het daarom van belang dat de private sector goed geëquipeerd is om signalen van mensensmokkel tijdig te herkennen zodat in een vroegtijdig stadium maatregelen kunnen worden genomen om mensensmokkel te voorkomen. Het kabinet had graag gezien dat deze maatregel voortvarender zou worden opgepakt; implementatie van deze maatregel is pas voorzien in 2017.

Beter samenwerken met derde landen

Het kabinet is voorstander van versterking van de samenwerking op Europees niveau met derde landen bij het tegengaan van mensensmokkel. Het kabinet is van mening dat de EU en derde landen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van mensensmokkel. Derde landen moeten ook zelfstandig de nodige maatregelen nemen om mensensmokkel te voorkomen. Dit laat onverlet dat de EU derde landen kan ondersteunen voor zover dit gefinancierd kan worden uit de beschikbare Europese begroting en fondsen. In dit kader is een verduidelijking van de EU-financiering voor projecten en operationele acties in derde landen wenselijk.

[2] Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

In verdragen met derde landen vormt medewerking aan bestrijding van mensensmokkel een vast bestanddeel. In de brede politieke samenwerkings- en associatieakkoorden die de EU het afgelopen decennium met partnerlanden heeft afgesloten, waaronder met landen behorend tot het Oostelijk Partnerschap (Oekraïne, Moldavië, Georgië) en de landen in het zuidelijk nabuurschap (zoals Algerije en Libanon) zijn bepalingen opgenomen over samenwerking op het gebied van preventie en bestrijding van georganiseerde misdaad, waaronder mensensmokkel. Nederland blijft erop inzetten dat ook bij onderhandelingen over nieuwe akkoorden dit onderwerp expliciet wordt opgenomen. In de Actieplannen die de EU met nabuurlanden heeft afgesloten zijn eveneens afspraken gemaakt over samenwerking t.a.v. onder andere mensenhandel en -smokkel. Dit onderwerp kwam aan de orde tijdens het terugblikdebat van 1 juli jl. over de Europese Raad d.d. 25 en 26 juni.

Het kabinet ondersteunt het standpunt dat er meer samenhang moet zijn tussen de externe acties van de EU, lidstaten en belanghebbende organisaties in derde landen. Het kabinet vindt de inrichting van een EU-platform een interessant voorstel. Bij de inrichting van zo'n platform moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen binnen de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM), Frontex en de bestaande dialogen zoals het Rabatproces, Karthoumproces en Budapestproces. Daarnaast moet de samenwerking en informatie-uitwisseling plaatsvinden binnen de bevoegdheden en juridisch kader van de betrokken organisaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het Europese Actieplan is opgesteld met inachtneming van de conclusies van de Europese Raad van 23 april 2015. Het actieplan komt in grote lijnen tegemoet aan de integrale aanpak zoals uitgezet door de Europese Raad van 23 april jl. en de verwachting is dan ook dat het actieplan door de lidstaten wordt ondersteund. In de uitwerking van de maatregelen kan het krachtenveld verschillen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*
Het kabinet heeft, gelet op artikel 67 VWEU, een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling.

b) *Subsidiariteit*
Mensensmokkel is een grensoverschrijdend delict en de aanpak van dit fenomeen is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking noodzakelijk is. Het kabinet heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit.

c) *Proportionaliteit*
Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Bij de nadere uitwerking van de maatregelen zoals voorgesteld in het actieplan, zeker waar het nieuwe wetgeving betreft, zal het kabinet de proportionaliteit separaat beoordelen.

d) *Financiële gevolgen*
Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Het kabinet is van mening dat de financiële middelen voor de uitvoering van dit actieplan

gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*
Er is geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de mededeling EU actieplan mensensmokkel. Wel zullen specifieke nieuwe wet- of regelgeving die uit de mededeling voortvloeien op hun merites worden beoordeeld inzake de regeldruk en administratieve lasten die zij potentieel kunnen veroorzaken.